FOR DISCUSSION

PUBLIC SERVICE 2000
REPORT OF THE TASK FORCE
ON STAFF TRAINING AND DEVELOPMENT

July 23, 1990

91-00208/

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY

A. INTRODUCTION

B. PROCESS FOLLOWED BY THE TASK FORCE

C. CURRENT SITUATION

D. FINDINGS

E. GUIDING PRINCIPLES AND CONCEPTS

F. RECOMMENDATIONS

G. IMPLEMENTATION PLAN

APPENDICES

A - Terms of Reference of the Task Force and Task Force Membership

B - List of Documents and Papers Reviewed by the Task Force

C - List of Current Service-Wide Training and Development Policies and Programs Provided as Reference to the Task Force

EXECUTIVE SUMMARY

Findings

- Many excellent things done by deparments and central agencies; strong base on which to build for future.
- Areas needing improvement include:
  - assessment of training and development needs, both corporate and individual
  - planning of training and development, at corporate, departmental and individual levels
  - training and development of scientists and professionals
  - role of management and individual managers in training and development is unclear
  - inequitable distribution of training and development of individuals
  - departments and agencies require central support services, sharing of information, materials, technology, facilities; particular problems for small agencies
  - better coordination needed at Centre
  - training policies over-emphasize immediate job skill training needs and neglect future needs and personal developmental needs
  - training and development not used as instrument of employment equity strategies
  - developmental programs not well used
  - workforce adjustment training policy under-utilized
  - serious concerns about resource constraints and inability to meet priorities.

Guiding Principles and Concepts

- training and development is an investment in better government and better service to the public
- PS 2000 will put more emphasis on individual responsibility and professionalism, requiring more knowledge and skills by individuals
- good human resource management and development policies will be necessary to attract and retain good people in the public service in the future

- training and development of staff is an integral part of management at all levels, embracing a broad range of activities and priorities of which classroom training is but one

- there is a hierarchy of responsibility for training and development

  - the **individual** is responsible for his/her own career development, for demonstrating a willingness to grow and learn on the job, and for taking full advantage of training and development opportunities provided
  - **supervisors** are guides, mentors and counsellors and are responsible to ensure the worker has the skills and tools to do the job
  - the **department** is responsible to provide an enabling framework for productive work now and in the future through effective training and development; and, to assess needs and set priorities
  - **central control and service agencies** provide an enabling framework at the corporate level

- there is a hierarchy of needs and priorities which must be dealt with from the perspectives of the individual, the department, and the government as a whole, both in the immediate and longer term

- resources must be needs and priorities-related and protected in the same fashion as capital investment funds

- equity in training and development means responding adequately to needs of the individual, as well as corporate needs, including the need to redress previous inequities.

Recommendations

1. A new emphasis on personal planning of training and career needs, separate from the performance appraisal system.

2. A new emphasis on the role of supervisors and managers in determination of needs and priorities and the management of training and development.

3. Continued delegation of primary responsibility for training to departments within the new context recommended herein.

4. Strengthened training and development needs assessment at all levels.

5. More rigorous assessment of the appropriateness and cost-effectiveness of various means of training and development.

6. More careful monitoring of training and development to ensure equitable access, and the use of training and development to meet employment equity objectives; members of employment equity groups should have a more than proportionate share of places in training and development programs identified as suitable for this purpose.

7. Treasury Board's role to be re-shaped to emphasize leadership, resource allocation, policy direction, evaluation and accountability but recognizing that delivery of programs rests with departments, PSC and CCMD.

8. TB policies to be recast to reflect the guiding principles and concepts with specific provisions relating to
   - re-balancing emphasis on immediate job skills, future requirements and career development requirements
   - revision of workforce adjustment training policy providing training for anticipated as well as current job vacancies.

9. The cost-effectiveness and management of existing corporate developmental programs be reviewed.

10. Consideration be given to new developmental experiences for public servants who demonstrate high performance, high potential or special need.

11. Treasury Board policies and corporate systems and programs be described in layperson's language in brochures/guides for individuals, supervisors, managers, etc.

12. The Staff Training Council should be replaced by a new Human Resources Council with a broader mandate recognizing the integral role of training and development of human resources management and with linkages to existing and potential groups dealing with training and development on a functional basis.

13. Existing Training Boards of the Staff Training Council should be retained but their mandates broadened to include developmental activities and programs.

14. The informal training coordination group of **TBS**, **PSC** and **CCMD** should be formalized as the primary work group of the Human Resources Council.

15. The functions of central support and sharing of information, materials, facilities and technology should be performed on a collaborative basis by the Committee of Heads of Training, on behalf of the Government as a whole. Resources may have to be provided for some of the more operational of these functions.

16. The **CCMD** and **PSC** should work out a cooperative arrangement to ensure that managers at all levels receive a continuum of consistent knowledge and skill development.

Implementation Plan

- early action by **TB** on coordinating and support mechanisms and then use of these mechanisms to pursue substantive recommendations

- special team to re-write **TB** policies and plain-language guides

- establishment of task groups to develop course models and materials for generic training ensuing from other PS 2000 Task Force reports (e.g. Human Resources Management and Service to the Public are likely urgent priorities).

A. INTRODUCTION

The Public Service 2000 Task Force on Staff Training and Development has three principal tasks:

- To review the existing policies and objectives for staff training and development, and the organization, systems and procedures for achieving them.
- To review the implications for training and development of the recommendations of other PS 2000 Task Forces.
- To examine the longer-term requirements of staff training and development for the future, beyond PS 2000, with a view to ensuring that adequate policies are in place to cope with them.

This is a preliminary report of the work of the Task Force. It is intended that the work will continue until the end of this calendar year with additional reports presented at the end of September and the end of December.

This report contains the findings of the Task Force following its review of current training and development policies and practices; and, it sets out some guiding principles and makes initial recommendations for the development of new policies and practices.

B. PROCESS FOLLOWED BY THE TASK FORCE

The Task Force met seven times as a group between May 28 and July 13, 1990. It received representations, and it reviewed papers and studies, related to training and development in the public service and in the private sector. A list of documents reviewed is included as Appendix B. The Task Force met twice with union representatives under the umbrella of the National Joint Council and individually with the Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPSC) and the Professional Association of Foreign Service Officers (PAFSO). It met with the departmental Heads of Training on two occasions, and a group comprising heads of large federal training centres, it received written briefs from directors of personnel and from numerous other public servants as individuals or as groups.

C. CURRENT SITUATION

Departments, through the authority delegated to them by Treasury Board policy, are responsible for identifying the training and development needs of their employees and for providing training as required. Public Service training policy says that training and development needs are to be based on present and future operational requirements and other human resource management considerations such as employment equity.

Departments receive funding for training through the usual appropriations process. Training funds are part of departmental O&M votes; they are not separate allotments. They can therefore be reallocated for other purposes during the year.

For the most part, departments are free to decide whether they will make or buy the training they require except for certain mandatory programs required by Treasury Board and delivered by PSC or CCMD.

Departments are, by far, the most important stakeholders with respect to training. They are not only consumers, or buyers, of training, but as a group they are also the major suppliers of training. In 1988/89, departments reported that they spent $299 million on training, including salaries of trainees and trainers and travel and excluding the operating costs of facilities such as the Coast Guard College. It should be noted that the figure of $299 million is not an accounting figure and is subject to a substantial reporting margin of error.

Most of the training that departments produce is department-specific and for skills areas that are unique to the Public Service. Good examples are training provided to new recruits in corrections, air traffic control and customs inspection. Departmental training designed to maintain employee knowledge and skills tends to be in response to legislative and technological change. Examples would include changes to income tax laws, the introduction of new radar equipment and office automation.

Departments also produce training in more generic fields such as general management, problem solving/decision making, communication, pre-retirement planning, information technology, etc.

Large departments that have significant on-going training needs have developed substantial training organizations with major national training centres. Transport Canada, Customs & Excise and Taxation are examples. These departments have in-depth expertise in training that parallels that of the PSC Special Operating Agency. Middle-sized and smaller departments tend to have less in-house training capacity and are more likely to obtain more of the training they require from sources outside the department.

An **Interdepartmental Committee of Heads of Training** has recently been formed and the first conference of training professionals was held in 1989. The purpose of the Interdepartmental Committee is to share information, discuss common issues and in certain cases, bring suggestions forward to the Treasury Board Secretariat for action.

The Treasury Board has legislative authority for determining training and development requirements for the Public Service and for fixing the conditions under which training is provided. Since 1970, the Board has delegated most of its authority for training to deputy heads. This delegation is accomplished through general training policies which give general direction to deparments on when training should be provided. The Board exacts accountability from departments by requiring them to report annually on training activities and costs and through audits of departmental conformity to training policies.

The Treasury Board has retained authority for Public Service training policy and for training issues that are corporate in nature rather than strictly departmental.

The Public Service Commission (Special Operating Agency) by the authority of the Public Service Employment Act and by delegation from the Treasury Board, designs, develops and conducts training courses and programs and provides consulting and other services related to training. Most of these training courses and services are provided directly to departments in response to needs identified by departments. At the same time, the Special Operating Agency has a very important strategic role in providing training courses and services in response to corporate/service-wide needs identified by the Staff Training Council.

The Special Operating Agency is an important central source of expertise for training for departments and its training activities are funded primarily on a cost-recovery basis. Since 1980, the Agency's predecessor, the Staff Training Program of Training Programs Branch, had been given an appropriation of about $2.9 million annually to cover the net costs of certain activities that do not lend themselves to full cost-recovery. In 1988/89, the Branch's operating costs plus the subsidy was $14.1 million.

The Canadian Centre for Management Development (CCMD), instituted in 1988, has as its mandate the strengthening of the management capacity of the public sector, and especially of the senior levels of the federal public service through research, training and the dissemination of information about management technologies and practices. CCMD is funded through appropriations. It also has the authority to charge for certain services and to raise funds independently. Most of the courses and services provided by CCMD are provided to departments free of charge or for nominal fees. In 1988/89, CCMD's budget was $10 million.

The Staff Training Council, an interdepartmental committee of deputy ministers which is chaired by the Secretary of the Treasury Board, was created in 1980 by the Treasury Board to provide overall direction for training and development in the Public Service. The Council is supported by three training boards: Management Training Board, Professional and Technical Training Board and the Special Needs Training Board. Training board membership is primarily at the ADM level.

Examples of **Departmental Training and Development Activities**

Notwithstanding the substantial changes and improvements that are needed as identified in the main body of this report, training and development in the public service has much to be proud of.

Several departments have initiated comprehensive organizational renewal initiatives and training has been identified as playing a key role in this process. Correctional Service Canada, Employment and Immigration Canada, External Affairs and International Trade are three such departments.

Individual departments are taking the lead in developing the most modern approaches to training. Two examples of this are the development of a PASS/FAIL course for new Customs inspectors at Revenue Canada, Customs and Excise, and the introduction of Computer Based Training (CBT) technology at Revenue Canada Taxation. The Customs officer course is entirely performance-based and applies the latest principles of andra ogy. Other government departments, the private sector and international delegations have examined this PASS/FAIL program and it is gradually becoming a model for future training initiatives. At Revenue Canada Taxation, the development costs for the use of CBT are substantial. The resulting savings, however, in terms of reduced travel costs for participants, substantially decreased learning time and improved retention rates, have provided a good rate of return on the investment. Early indications are that Interactive Video will provide the same kinds of results. Distance Learning and Artificial Intelligence are new areas the department is now exploring as it continues its quest for improved results at less cost.

Specialty Training developed by departments is often sought by other countries and international organizations as a model for use or application in their own organizations. An example is the Search and Rescue course developed by Transport Canada which is recognized as a model by the International Marine Organization.

Other examples of good training and development initiatives include the following:

- A significant service-wide management development program which has been implemented and evaluated over the past 10 years. These programs and the TB policy providing for mandatory orientation (basic) training by management level in the context of a comprehensive Training Framework provide the Public Service with one of the most comprehensive approaches to training and developing managers.

- A number of training development programs are in effect for new university recruits - Accelerated Economist Training Program (PCO/PSC), Financial Officer Recruitment Development Program (OCG), Internal Audit Recruitment Development Program (OCG), Engineer Development Program (Transport), Audit Trainee Program (AG), Indian & Inuit Graduate Opportunities Program (INAC), Purchasing Officer Programs (DSS).

- Employees can obtain credit towards a university degree for some PSC courses they have taken. Three universities currently accredit PSC courses, and agreements with three other universities are being finalized.

- A master standing offer for informatics training is available to ensure a level of quality for private sector training courses in informatics.

- Training courses are consistently offered in both official languages.

- Service-wide courses in functional areas have been, or are in the process of being developed for Financial Officers, and Material Management Officers among others.

- Seventeen departments have initiated departmental "assignment" programs which assist employees to broaden their experience.

D. FINDINGS

As noted the Task Force recognizes the many excellent things being done in the field of training and development both in departments and in central agencies. The programs and activities referred to in the Current Situation section of this report give an indication of the importance that training plays in departmental operations. The creation of CCMD, the decision to convert the PSC Staff Training Program into a Special Operating Agency, and the recent decision to set up a Management Trainee Program illustrate a recognition of the employees' needs for training and development. PS 2000's emphasis on individual responsibility and professionalism will accentuate these needs. Nevertheless, there is evidence that significant and substantive productivity gains can be made by the public service workforce if investment in training and development is increased and if there are efforts to continue to increase the efficiency and effectiveness of training and development systems and practices.

Training needs

1. Until recently the systematic means of assessing and analysing service-wide generic training needs was through occupational analyses, training frameworks, and a systematic approach to course development. The recent training needs assessment of middle and senior managers is an example of a new useful approach which can serve as a model in this area.

2. The training and development needs of individuals are identified in an inadequate, ad hoc fashion as part of the performance appraisal process. There is no evidence of either the individual's career development plan or the department's training or human resource strategy, nor is there any evidence that the resulting training responds in any coherent way to the needs identified.

3. Training which is identified for individual employees should be better planned both in relation to their job and career needs and to the short and/or long term requirements of the organization.

4. Individuals wishing to plan their training and development have access to very little information or counselling assistance.

5. There are particular concerns about the training and development needs of scientists and other professional groups which should be examined in depth. This will be done by a sub-group of the Task Force and will be dealt with in subsequent reports.

6. Small agencies often have very specific training needs and limited training capability except through the central delivery agencies (PSC and CCMD), and while large agencies might be able to help them, they are unaware of the need, and perceive technical obstacles in securing financial reimbursement.

7. A review of staff training and development policies, programs and systems against projected PS 2000 needs, identifies areas in serious needs of strengthening. While Treasury Board policies link training primarily to immediate and future job skill requirements, they do not do enough to enable departments and individuals to:

- keep abreast of changing concepts and technologies in order to keep the Public Service at the leading edge of public administration and maintaining a capacity to adapt to new challenges.

- develop productive and worthwhile careers in the Public Service.

- promote employment equity, bilingualism, multiculturalism and a sensitivity to the issues confronting Canada and the World; the use of training and development as a key instrument in employment equity strategies deserves special attention (both in terms of advancing the careers of employment equity target group members, and in improving the sensitivity and understanding of others). Facilitating the training of the disabled is a particular need!

The Role of Management and Individual Managers

8. The role of management including individual managers and supervisors in the identification and provision of training is not clearly recognized by many, and the value of training and development as an investment is generally not well understood. The manager's role as coach, mentor and counsellor needs to be made explicit and managers trained to carry it out . It is critically important that managers recognize that while policies, structures and systems are important, the training and development of staff into a superb public service depends primarily on the attitudes of individual managers towards their staff.

9. Training services would be more productively used if training was better integrated with human resource development and management generally, i.e. training and development should be seen as a critical tool of corporate strategy.

Equitable Distribution of Training and Development

10. Training for certain groups is not equitably distributed (e.g., PSC survey suggests that the following may be under-represented in training programs: employees in administrative support and operational categories, francophones and employment equity groups).

Developmental Programs

11. A variety of developmental programs have been instituted both at the departmental and corporate levels, but in practice are not always well linked to a corporate or departmental strategy or plan. Costs are often substantial for each participant, yet are seldom seen as training costs competing for scarce resources. Corporate level programs in particular require more care in candidate selection and follow-up and generally a greater coherence in the setting up and management of such programs.

Support Services

12. There is a need for support for departmental training efforts. The substantial delegation of training authority to departments results in some large well-resourced and highly effective training programs in some departments while many others need support services from the centre, as well as guidance and leadership. The challenge is to strengthen the support services for departments, and the sharing of information and technology without re-centralizing authority. The following specific needs have been identified:

- There is a need to increase the promotion, development and use of new training technologies and to share the cost of acquiring expensive equipment.
- There is a need for a central repository or clearing house of training materials, course modules, etc.
- More accessible information on the cost effectiveness of training resources, consultants, and training facilities from outside government needs to be made available.

Resources

13. The Task Force has received representations from many sources that resources available for training are inadequate to the extent that even essential training for immediate job skills are neglected. This applies both in terms of dollars and the ability to give employees the time to take training. Funds available for training have not increased in 5 years, and inflation has eroded their value.

New policy and program initiatives at the centre and in the departments often do not take into consideration training requirements and associated costs.

It is not clear, however, what level of resources are required on a continuing basis to meet the most important training and development priorities. More work needs to be done on:

- assessing, priorizing and costing training and development needs, on a department by department basis;
- taking steps, as recommended in this report, to improve the cost-effectiveness of training;
- making optimal use of new technology (including distance learning via satellite and other means, which will reduce travel and accommodation costs of training).
- workforce adjustment training policies are enlightened and fair, but because they are based on present job vacancies rather than chronic or anticipated skill shortages they have not been extensively used.

In the meantime, PS 2000 is likely to result in a number of urgent training and development requirements which cannot be accommodated within existing resource levels.

The next report of the Task Force, at the end of September, will address the issue of PS 2000 training and development requirements and costs. The final report of the Task Force in December will deal with longer term issues, including the use of technology and continuing resource requirements.

E. GUIDING PRINCIPLES AND CONCEPTS

The Task Force believes that there are certain fundamental principles and common sense concepts which can help us to deal with the problems and issues identified, and guide us in significantly improving training and development activities in government. (Some are already reflected in current policies but not always put into practice). The views of the Task Force are the result of extensive consultation and discussion, but are stated below without supporting argumentation, although the Task Force is prepared to explain and defend each:

1. The mission of the Public Service is to give Canadians the best, most sensitive, most cost-effective government and services possible. As stated by the Prime Minister in his announcement of PS 2000: "The Government is committed to maintaining the integrity, the excellence and the professionalism of the Public Service as a great Canadian institution. All Canadians have a stake in a Public Service that is efficient and responsive to the changing needs of the country. It is our responsibility to act now to equip public servants with the tools they need to meet the challenges of the next century".

2. PS 2000 will emphasize the importance of individual public servants in this mission, and hence the importance of individual empowerment, responsibility and professionalism; individuals will need help to play these broader roles. Management, increasingly, will be seen as the art of getting people to do their best; development of people will be the means of improving performance to the highest level possible. Training and development of public servants therefore, is an investment in the future of Canada, not a frill or a "perk" for public servants.

3. There is evidence that employers will have increasing difficulty attracting and retaining high calibre staff in future if such employers are not seen to have effective long-term human resource management policies and systems.

4. Training and development of staff is an integral part of management at all levels - it embraces a broad range of activities and priorities of which classroom training is but one:

- communicating to prospective public servants and educational institutions the nature and needs of the Public Service;
- helping managers and supervisors at all levels to acquire skills and knowledge needed to manage through people;
- orienting new recruits;
- exposing them to positive learning on the job;
- learning hard skill for today's job in a classroom or similar setting;
- building teamwork and organizational loyalty;
- developing the knowledge and skills to cope with tomorrow's technologies and challenges;
- encouraging and assisting the individual to improve his/her ability through personal education, reading and training outside government;
- ensuring good understanding by clear communications and consultations with employees;
- identifying and assisting exceptional people to achieve their potential;
- identifying employees with problems or handicaps and providing special assistance to them;
- assisting individuals to plan their careers and to develop their capabilities accordingly.

But all should be aimed at improving the competence and productivity of the Public Service now and in the future, in a cost-effective way.

5. The Hierarchy of Responsibilities

- the individual is responsible for his/her career development.

- the supervisor is responsible to see that each individual worker knows what to do on the job, and has the skills and tools to do it; the supervisor is the principal guide, teacher, mentor and counsellor for each employee.

- the department is responsible to provide an enabling framework for productive work, now and in the future, including the policies and priorities for human resource development and instruments to achieve them; it must assess the developmental needs of all its employees and try to meet them.

- central control and service agencies are responsible for an enabling framework at the corporate level, under the overall authority of the Treasury Board. The emphasis, however, should be on enabling/support/service, not control.

6. The Hierarchy of Needs/Priorities

Training and development should be seen as tools to meet corporate and individual needs in a coherent and cost-effective way. It follows that needs and priorities, both immediate and long-term, individual, departmental and corporate must be carefully assessed and clearly communicated in order that scarce resources are allocated against needs equitably and effectively.

7. Resources for Training and Development

In modern organizations, as the need for high quality training is recognized, and as technology and methodologies available for training are improved, employers around the world are increasing substantially their investment in training as a critical tool of strategic corporate management, but at the same time, taking steps to ensure that training is appropriate and cost-effective. Resources must be provided in relation to needs and priorities and once provided must be protected.

8. Equity in Training and Development

Training and development needs vary with the individual, the job, the department and the times. It is unwise to specify a quantum of training as either an individual right or an organizational objective. However, training should respond equitably to the needs of the individual, as well as corporate needs, including the need to redress previous inequities.

F. RECOMMENDATIONS

1. **Individual employees** should continue to be responsible for the planning and management of their own careers but in a way that is consistent with the needs of the organization and the Public Service at large. This includes participating with his/her supervisor to determine training and development needs; demonstrating a willingness to grow and learn through work experience; and taking full advantage of the training and development opportunities provided.

2. Determination of career aspirations and training and development needs should be done separate from the performance appraisal process, although reflecting performance-based needs. A separate "Personal Planning and Development Record" should be completed by the individual and his/her supervisor, reflecting past education, training and experience and future needs, and updated yearly. Data from it should be captured and analyzed as part of the department's training assessment and planning process.

3. **Individual supervisors and managers** should be made responsible for ensuring that their employees are provided with training and development consistent with the employees' needs and the needs and priorities of the organization. The role of the supervisor as mentor, trainer and counsellor should be explicitly stated in job descriptions and provided for in supervisory training.

4. Departments should continue to be responsible for the training of their staff within a framework of policies, co-ordinating mechanisms and support services as set out in this document. They should recognize that there are few obstacles in existing corporate policies preventing them from putting in place excellent training and development programs and that resource constraints can be minimized by innovation and good management. Departments can learn much from one anothers' successes.

5. Departments should review their internal policies, structures, practices and resource allocations against the guiding principles, concepts and recommendations of this report.

6. Departments must ensure that their training needs and priorities are assessed as an integral part of human resources management, which in turn must be part of their strategic planning process.

7. Departments should explore a variety of ways to meet needs and to vigorously evaluate the cost-effectiveness of the means chosen to ensure that scarce resources cover the priorities as much as possible. Means to be considered would include:

- in-house, formal classroom training
- on-the-job training
- developmental assignments
- self-instructional (including computer-assisted) learning
- distance learning via satellite and other means
- full-time or part-time training by outside institutions
- training and educational courses pursued by the individual outside office hours with costs reimbursed in whole or in part by the employer (N.B. this is a low-cost and potentially effective activity which is under-utilized and often actually discouraged at present)

8. Training and development must be monitored by departments and by Treasury Board to ensure equitable access in relation to need. In the case of employment equity target groups, equitable access should be interpreted as more than a proportionate share of opportunities in programs which are identified as having the potential to make a significant and rapid change in the representativeness of the Public Service. As a starting point and until there is evidence of substantial improvement, efforts should be made to ensure that employment equity target group members make up at least double their proportion of the public service in such developmental programs.

9. **Treasury Board**'s role should be re-shaped to encompass the following:

- overall leadership of human resource planning, development and management
- provision of resources
- identification of corporate policies and priorities
- collection of essential data
- co-ordination of activities related to corporate priorities
- evaluation and accountability

but recognizing that responsibility for delivery of training rests with departments, PSC and CCMD, within the TB policy framework.

10. Treasury Board policies should be recast to reflect the guiding principles and concepts set out in this report. The new policy should be as brief and simple as possible and augmented by models or standards of good training and development practices.

11. Material on management training recently prepared by the Management Training Board is sound and should be incorporated.

12. Specific policy changes which are recommended include the following:

- the policy should acknowledge that training and development incorporates a variety of tools all valuable and appropriate to meet a continuum of needs throughout an employee's career in the Public Service. Training and development is defined as an activity whereby employees learn and acquire new skills, knowledge or aptitudes. Research suggests that this takes place through work experience (50%); through interpersonal relationships with bosses, peers, subordinates and the professional community (30%); and through formal education and training (20%). Training and development needs to take place:

  - before or at the time of appointment the individual must have acquired the minimum of core knowledge and skills to meet the job's initial requirements
  - after appointment skills and knowledge must be improved to optimal levels required for fully effective performance
  - the individual should be retrained or upgraded to adapt to changed technology or job requirements including workforce adjustment training
  - as much as possible the individual should be equipped to adapt to future change
  - the individual's responsibility for personal career development should be recognized and supported through the provision of information, counselling and the reimbursement of personally financed education and training which appears likely to support realistic career plans in the public service

- the totality of training and developmental needs should be provided for to the extent possible in the priorities of departments

- policies should reflect frameworks of training that have already been developed for managers, FIs and others

- the workforce adjustment training policy should be adjusted to permit and encourage training for chronic and anticipated skill shortages, as well as current job vacancies

- the use and cost-effectiveness of existing corporate developmental programs (such as CAP, the new Management Trainee Program, L'ENA (France), L'ENAP (Québec), National Defence College, Imperial Defence College, etc.) should be reviewed and means developed to ensure that participants are selected equitably and followed up afterwards to ensure maximum benefit from the program

- Consideration should be given to new initiatives which would make developmental experiences "outside the job" available in response to one of the following:

  - to encourage superior performers to pursue future excellence (i.e., similar to the Australian scholarships or fellowships offering a chance to travel and study special public administration activities in other jurisdictions)

  - to achieve employment equity objectives

  - to develop a small number of exceptional people for special responsibilities in future

  - It is recommended that a special task group reporting to the Staff Training Council be established to carry out this review of developmental programs.

- the corporate needs analysis process recently carried out for managers at all levels should be done on a regular basis (every two years), and current processes for needs analysis for other groups of corporate interest, e.g., PEs, FIs, the communications community and others, should be enhanced and continued.

13. Treasury Board and/or departments should prepare separate "model" guides for individual employees, supervisors and managers explaining training and development objectives and policies in laypersons terms and describing individual departmental and corporate responsibilities and resources available to help them. Those for employees generally, supervisors and middle managers, should be issued by departments as adapted to their particular environments. Those for senior managers and executives should be issued by Treasury Board.

Co-ordinating and Supporting Mechanisms

14. Consideration should be given by the Treasury Board Secretariat to the replacement of the Staff Training Council by a Human Resources Council with a broader mandate, recognizing the integral role of training and development in human resources management.

15. The existing Training Boards should be retained, but their mandates enlarged to include developmental activities and programs.

16. Linkages with the Human Resources Council should be established with the various service-wide functional groupings which exist to support the professional development of groups of public servants, e.g.:

- Directors of Communication
- Heads of Training
- Directors of Personnel

17. Consideration should be given to establishing similar groupings for other functional areas to promote functional improvement and professional development (Their role in helping to assess training and development needs is potentially very important).

18. The existing informal, central co-ordinating committee of representatives of TBS, CCMD and PSC should be continued and formalized as the primary working group for the Human Resources Council on training and development issues. The membership of the co-ordinating committee should be expanded to include heads of the Training Boards and others as appropriate to ensure coverage of line departments and agencies.

19. CCMD and PSC within the framework of TB policy, should arrive at an arrangement to ensure that

- managers at all levels receive a continuum of consistent knowledge and skills development
- duplication in course development is avoided
- stratification by classification level of general knowledge sharing sessions among managers is avoided as much as possible.

20. In the view of the Task Force, the best way to deal with training issues which are common to many departments is through a collaborative approach by those responsible for the delivery of training. The Task Force recommends therefore that the Inter-departmental Committee of Heads of Training be strengthened to facilitate the following on behalf of the government as a whole. It may be that some of these functions which are of a more operational character can be assigned to a lead department or agency to arrange on behalf of the government as a whole.

- training of trainers
- elimination of duplication in course development
- sharing the development and use of training technology
- sharing the use of federal training facilities (to optimize their utilization for training purposes as their first priority)
- provision of training to those agencies without their own training capability
- maintaining a central clearing house of training materials, course outlines, methodology, etc.
- assessing the quality of outside courses, facilities and consultants
- examining the feasibility of maintaining a central course registration
- monitoring the response of such services to departmental requirements.

It is noted that sub-committees of this group are currently working on a number of these topics. There are projects on value for money, training technology, qualification improvement for trainers and a video for performance appraisal training. Departments should be encouraged to view participation of their training staff in the IDC as a legitimate and valuable contribution to training in the Public Service and, ultimately, to their own interests as a department.

Resources may have to be found to support some of these activities.

G. IMPLEMENTATION PLAN

The Task Force urges that the Treasury Board immediately deal with the recommendations of the Task Force relating to establishing or strengthening the coordinating and supporting machinery for training and development and that these bodies then take steps to deal with the substantive recommendations relating to coordination and mutual support.

Treasury Board should consider putting a special team together to quickly re-write and re-issue its basic training and development policies as recommended herein (N.B. in some cases these should be done as "models" for departmental adaptation). The policy should be a very limited document, leaving departments as much leeway as possible to develop their own training policies and programs. Treasury Board should, however, develop and issue standards and models for departmental use, based on the policies and departmental "best practices". All this material should also be reflected in lay person's language in brochures for individual workers, supervisors and managers.

Implementation of PS 2000 training and development requirements will be dealt with in the Task Force's next report. It is already evident, however, that there will be certain major training projects needed (e.g., human resource management training aimed at <u>all</u> supervisors and managers) for which urgent and extensive preparation and funding is required. The funding issue for this must be addressed. Collaborative arrangements will have to be made to avoid duplication in course development, and make the best use of teaching facilities and technology. Treasury Board should consider assigning lead responsibility to a person, agency or department for each of these main requirements, and setting up an interdepartmental task group for each including the use of outside consultants where necessary.

APPENDIX A

PUBLIC SERVICE 2000
TASK FORCE ON STAFF TRAINING AND DEVELOPMENT

T E R M S O F R E F E R E N C E

A. BACKGROUND/CONTEXT

1. Values and Objectives

To build a public service which:

- serves loyally the government of the day, providing top quality advice and following direction;
- is professional, highly qualified, politically neutral and imbued with a tradition of service to the public;
- recognizes the importance of people in achieving performance and treats its human assets in a way that makes them feel valued;
- accepts that public servants must feel and be accountable for the public funds they expend;
- accords a higher priority than at present to "managing downwards", i.e., care for the overall health of the departments and its ongoing capacity to deliver programs well;
- stimulates the search for innovation;
- places as much authority as possible in the hands of front line employees and managers;
- demonstrates full commitment to the official languages policies, and pay and employment equity;
- in the context of a "single" Public Service, provides scope for diversity in recognition of the many different functions carried out.

2. This Task Force was initiated later than the other nine because it was believed that its work would, to some extent, be based on that of the other Task Forces. Certainly the implementation of the recommendations of the other Task Forces will affect the content and priorities of staff training programs. In addition, however, the function of training deserves as close study as the functions of staffing, classification, union/management relations, etc.

B. COMPOSITION OF THE TASK FORCE

Chair:	J.L. Manion, CCMD
Members:	G. Botham, CEIC J. Bourgon, CCA F. Drummie, DIAND E. Hossack, MOT Alternate: A. Fracassi, MOT R. Hubbard, NR (C & E) J.C. Mercier, ForCan N. Mulder, CEIC O. Ingstrup, CSC P. Walker, DEA Y.P. Roy, CCMD J.B. Morrissey, DFO G.S. Clements, DND
Ex officio Members:	M. Cottrell-Boyd, CCMD J. Edwards, PS 2000 A. Lefebvre-Anglin, AGR K. Liljefors, TBS L. Pearson, PSC
Secretary:	M. Flood, TBS

C. TERMS OF REFERENCE

The Task Force will have 3 principal tasks:

1. To review the existing policies and objectives for staff training and development, and the organization, systems and procedures for achieving them.

2. To review the implications for training and development of the recommendations of other PS 2000 Task Forces.

3. To examine the longer-term requirements of staff training and development for the future, beyond PS 2000, with a view to ensuring that adequate policies are in place to cope with them.

The Task Force's initial report will be completed by July 15. It will include:

- a review of policies, objectives, systems, procedures, organizational relationships and coordinating mechanisms;

- a schedule and work plan for completion of tasks 2 and 3;

- any interim recommendations which might be helpful in the context of PS 2000.

The Task Force will work closely with the Treasury Board Secretariat, the Public Service Commission and the Staff Training Council, to which Treasury Board Ministers have delegated authority for overall staff training and development policy management.

The Task Force will utilize the extensive consultations already carried out in connection with the 1989 training needs analysis. In addition, it will consult with:

- Public Service Unions;

- Public Service managers;

- private sector human resource management and training specialists.

APPENDIX B

LIST OF DOCUMENTS AND PAPERS REVIEWED BY THE TASK FORCE

1. Training and Development in the Public Service: A Discussion Paper

2. Draft Policy on Development of Managers in the Public Service

3. Profile of Public Service Leaders and Managers

4. Management Trainee Program

5. Language Training Canada: Statistics/Key Facts

6. Selected Information on Training in the Private Sector - The Conference Board of Canada

7. The Report of the Task Force on Barriers to Women in the Public Service

8. Terms of Reference of Staff Training Council and Related Training Boards

9. Terms of Reference of Interdepartmental Committee of Heads of Training

10. Approach to Training Issues and Concerns - suggestion by Emmet P. Hossack

11. Briefing Papers on PSC Special Operating Agency, SPECIAL OPERATING AGENCY, WHAT IS A SPECIAL OPERATING AGENCY?

12. Content Analysis of Focus Group Data on Identifying Training Needs

    - Management Category
    - Middle Managers and Supervisors

13. Summary of Focus Group Discussions Conducted by PSC with the Management Category

14. Summary of Views from Public Service Unions under the Umbrella of the National Joint Council

15. Summary of Views from Departmental Heads of Training

16. Submissions and Briefs from Individuals

17. Summary of Training Issues Identified Through Other PS 2000 Task Forces

18. Briefs from Directors of Personnel

19. Briefs from Public Service Unions:

    - International Brotherhood of Electrical Workers
    - The Professional Association of Foreign Service Officers (PAFSO)
    - The Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPSC)
    - Public Service Alliance of Canada (PSAC)

20. Brief from Les anciens élèves canadiens de l'École Nationale d'Administration (ÉNA) à Paris

21. Brief from Federal Communications Council (FCC) and Communications Management Review (CMR)

22. D'Avignon Report - Chapter 14: TRAINING AND DEVELOPMENT

23. External Affairs and International Trade Canada - EAITC Corporate Review

LIST OF CURRENT SERVICE-WIDE TRAINING AND DEVELOPMENT POLICIES AND PROGRAMS AS REFERENCE TO THE TASK FORCE

1. Staff Training Policy (PMM Vol. 4 - Chapter 4)

2. Conditions Governing Training (PMM Vol. 4 - Chapter 6)

3. Communications Training Program for Senior Public Servants (PMM Vol. 4 - Chapter 14)

4. Orientation Program for Professional Communication (Admin. Policy - Chapter 480)

5. Qualification Improvement Program for Trainers and Instructors (PMM Vol. 4 - Chapter 28)

6. Work Force Adjustment (PMM Vol. 4 - Chapter 20)

7. Management of Information Technology - Guidelines

8. Employee Orientation (PMM Vol. 1 - Chapter 15)

9. Retirement Planning (PMM vol. 4 - Chapter 13)

10. Training in Occupational Safety and Health (PMM Vol. 12 - Chapter 4 (4-10))

11. Harassment in the Workplace (PMM Vol. 1 - Chapter 23)

12. Framework for Management Training

13. Management Orientation Training (PMM Vol. 2 - Chapter 11-2)

14. Management Orientation Training for Middle Managers and Supervisors (PMM Vol. 4 - Chapter 23)

15. Career Assignment Program (PMM Vol. 4 - Chapter 7)

16. Executive Development Leave (PMM Vol. 2 - Chapter 11-3)

17. Classification - Training and Accreditation (PMM Vol. 3 - Chapter 2-6)

Additional Programs and Activities

18. Interchange Canada; administered by PSC

19. Canadian Fellowship Program; administered by CCMD

20. Executive Exchange; administered by PSC

21. Financial Officer and Internal Auditor Recruitment and Development Program (FORD/IARD); administered by OCG

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000
RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE
SUR LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT

le 23 juillet 1990

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE À L'INTENTION DE LA DIRECTION

A. INTRODUCTION

B. PROCESSUS SUIVI PAR LE GROUPE D'ÉTUDE

C. SITUATION ACTUELLE

D. CONSTATATIONS

E. PRINCIPES ET CONCEPTS DIRECTEURS

F. RECOMMANDATIONS

G. PLAN DE MISE EN OEUVRE

ANNEXES

A - Mandat et composition du Groupe d'étude

B - Liste des documents et mémoires examinés par le Groupe d'étude

C - Liste des politiques et programmes de formation et de perfectionnement existant à l'échelle de la fonction publique qui a été fournie pour référence au Groupe d'étude

SOMMAIRE À L'INTENTION DE LA DIRECTION

Constatations

- Bon nombre d'excellentes choses accomplies par les ministères et les organismes centraux; base solide sur laquelle construire pour l'avenir.

- Les secteurs qu'il faut améliorer comprennent:

  - l'évaluation des besoins tant généraux que particuliers de formation et de perfectionnement
  - la planification de la formation et du perfectionnement aux trois niveaux de l'ensemble de la fonction publique, des ministères et des individus
  - la formation et le perfectionnement des scientifiques et des professionnels
  - le rôle de la gestion et des gestionnaires individuels dans la formation et le perfectionnement n'est pas clairement défini
  - le manque d'équité dans la distribution aux individus des ressources en formation et en perfectionnement
  - les ministères et organismes ont besoin de services centraux de soutien, du partage de l'information, du matériel, de la technologie et des installations; ce qui représente des problèmes particuliers pour les petits organismes
  - le Centre a besoin d'une meilleure coordination
  - les politiques de formation attachent trop d'importance aux besoins de compétences liées à l'emploi et négligent les besoins à venir et les besoins de perfectionnement personnel
  - la formation et le perfectionnement ne sont pas utilisés comme instrument des stratégies d'équité en matière d'emploi
  - les programmes de perfectionnement ne sont pas bien utilisés
  - sous-utilisation de la politique de formation relative au réaménagement des effectifs
  - graves préoccupations au sujet de la compression des ressources et de l'incapacité d'atteindre les objectifs prioritaires.

Principes et concepts directeurs

- mettre en oeuvre des programmes de formation et de perfectionnement, c'est investir dans un meilleur gouvernement et dans de meilleurs services au public

- Fonction publique 2000 accordera plus d'importance à la responsabilité individuelle et au professionnalisme en exigeant des individus qu'ils aient des connaissances et des compétences plus nombreuses

- une gestion compétente des ressources humaines et de bonnes politiques de perfectionnement seront désormais nécessaires pour attirer et retenir d'excellentes personnes dans la fonction publique

- la formation et le perfectionnement du personnel font partie intégrante de la gestion à tous les niveaux et ils englobent un large éventail d'activités et de priorités dont la formation en salle de classe n'est qu'un exemple

- il y a une hiérarchie des responsabilités en matière de formation et de perfectionnement

  - l'**individu** est responsable du déroulement de sa carrière, il doit se montrer disposé à croître et à apprendre en cours d'emploi et profiter pleinement des occasions de formation et de perfectionnement qui lui sont offertes
  - les **superviseurs** sont des guides, des mentors et des conseillers et ils sont chargés de veiller à ce que les employés, hommes ou femmes, aient les compétences et les instruments voulus pour faire leur travail
  - le **ministère** a la responsabilité de fournir un cadre favorable au travail productif maintenant et dans l'avenir grâce à un régime efficace de formation et de perfectionnement; il a aussi la responsabilité d'évaluer les besoins et d'établir les priorités
  - les **organismes centraux de contrôle et de service** fournissent un cadre favorable à l'échelle de toute la fonction publique

- il y a une hiérarchie des besoins et des priorités dont il faut tenir compte du triple point de vue de l'individu, du ministère et du gouvernement dans son ensemble, tant dans l'immédiat qu'à plus long terme.

- les ressources doivent être liées aux besoins et aux priorités et protégées de la même manière que les capitaux d'investissement

- l'équité en matière de formation et de perfectionnement signifie que l'on répond adéquatement aux besoins de l'individu ainsi qu'aux besoins de l'ensemble, y compris le besoin de corriger les injustices passées.

Recommandations

1. Un accent nouveau sur la planification personnelle de la formation en fonction de ses besoins et des exigences de sa carrière, planification qui soit séparée du régime de l'appréciation du rendement.

2. Un accent nouveau sur le rôle des superviseurs et des gestionnaires dans la définition des besoins et des priorités et dans la gestion de la formation et du perfectionnement.

3. Maintien de la délégation aux ministères de la responsabilité première en matière de formation dans le nouveau cadre recommandé dans le présent rapport.

4. Renforcement à tous les niveaux de l'évaluation des besoins de formation et de perfectionnement.

5. Évaluation plus rigoureuse de la convenance et de la rentabilité des diverses méthodes de formation et de perfectionnement.

6. Surveillance plus attentive de la formation et du perfectionnement pour qu'ils soient d'un accès plus équitable et qu'ils servent à atteindre les objectifs d'équité en matière d'emploi. Les membres des groupes visés par la politique d'équité en matière d'emploi devraient avoir plus qu'une part proportionnelle des places dans les programmes de formation et de perfectionnement reconnus comme étant convenables à cette fin.

7. Redéfinition du rôle du Conseil du Trésor de manière à mettre l'accent sur le leadership, l'affectation des ressources, l'orientation des politiques, l'évaluation et l'imputabilité, mais en reconnaissant que la prestation des programmes relève des ministères, de la CFP et du CCG.

8. Remaniement des politiques du CT pour refléter les principes et les concepts directeurs en incluant des dispositions précises concernant
   - la mise au point d'un nouvel équilibre entre les compétences immédiatement nécessaires à un emploi, les exigences futures et les exigences du perfectionnement de la carrière
   - la révision de la politique de formation relative au réaménagement des effectifs de manière à offrir de la formation en fonction des postes qu'on aura à doter dans l'avenir de même ainsi que des postes actuellement à doter.

9. Examen de la rentabilité et de la gestion des programmes de perfectionnement généraux qui existent à l'heure actuelle.

10. Attention donnée aux nouvelles expériences de perfectionnement à l'intention des fonctionnaires dont le rendement et le potentiel sont supérieurs ou qui manifestent des besoins spéciaux.

11. Descriptions politiques et des systèmes et programmes généraux du Conseil du Trésor dans un langage courant et leur publication dans des brochures ou guides à l'intention des individus, des superviseurs, gestionnaires, etc.

12. Remplacement du Conseil de la formation du personnel par un nouveau Conseil des ressources humaines muni d'un mandat plus large qui reconnaîtrait que la formation et le perfectionnement font partie intégrante de la gestion des ressources humaines, et doté de liens avec les groupes actuels et éventuels qui s'occupent de formation et de perfectionnement sur le plan fonctionnel.

13. Maintien des comités de formation du Conseil de la formation du personnel mais avec un mandat étendu aux activités et aux programmes de perfectionnement.

14. Reconnaissance officielle du groupe officieux de coordination de la formation composé du SCT, de la CFP et du CCG comme le groupe de travail principal du Conseil des ressources humaines.

15. Exercice des fonctions de soutien central et de partage de l'information, du matériel, des installations et de la technologie en collaboration par le Comité des directeurs de la formation, au nom du gouvernement dans son ensemble. Il faudra peut-être prévoir des ressources pour certaines de ces fonctions qui ont des exigences plus opérationnelles.

16. Mise au point par CCG et la CFP d'une formule de coopération pour faire en sorte que les gestionnaires de tous les niveaux reçoivent en séquence continue des connaissances formant un tout cohérent et qu'ils puissent perfectionner leurs compétences.

<u>Plan de mise en oeuvre</u>

- Le CT prendra très tôt des mesures concernant les mécanismes de coordination et de soutien, puis utilisera ces mécanismes pour poursuivre la mise en oeuvre des recommandations de fond.

- équipe spéciale pour récrire les politiques du CT et pour rédiger les guides dans un langage clair

- constitution de groupes d'étude qui élaboreront les modèles de cours et le matériel de formation générique en fonction de rapports du Groupe d'étude de Fonction publique 2000 déjà publiés (p. ex. la gestion des ressources humaines et les services au public sont vraisemblablement des priorités urgentes).

A. INTRODUCTION

Le Groupe d'étude de Fonction publique 2000 sur la formation et le perfectionnement a trois tâches principales:

- Revoir les politiques et objectifs actuels en matière de formation et de perfectionnement ainsi que l'organisation, les systèmes et les procédures pour les appliquer ou les atteindre.

- Revoir les conséquences sur la formation et le perfectionnement des recommandations des autres groupes d'étude de Fonction publique 2000.

- Examiner les exigences à plus long terme de la formation et du perfectionnement pour l'avenir, au delà de Fonction publique 2000, afin de veiller à ce que des politiques adéquates soient en place pour faire face à ces exigences.

Ce document est un rapport préliminaire sur le travail du Groupe d'étude. Il est prévu que le travail se poursuivra jusqu'à la fin de cette année civile et que d'autres rapports seront présentés fin septembre et fin décembre.

Ce rapport contient les constatations que le Groupe d'étude a faites à la suite de son examen des politiques et pratiques actuelles en matière de formation et de perfectionnement, et il établit certains principes directeurs et formule des recommandations de départ pour la mise au point de politiques et pratiques nouvelles.

B. PROCESSUS SUIVI PAR LE GROUPE D'ÉTUDE

Le Groupe d'étude s'est réuni sept fois en tant que groupe entre le 28 mai et le 13 juillet 1990. Il a reçu des représentations et examiné des mémoires et des études ayant trait à la formation et au perfectionnement dans la fonction publique et dans le secteur privé. La liste des documents examinés se trouve ci-joint en Annexe B. Le Groupe d'étude a rencontré à deux reprises des représentants des syndicats chapeautés par le Conseil national mixte, et à titre particulier, ceux de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada et de l'Association professionnelle des agents du service extérieur. Le Groupe d'étude a rencontré les directeurs ministériels de la formation à deux occasions ainsi qu'un groupe comprenant les directeurs des grands centres fédéraux de formation; il a reçu des mémoires écrits de la part de directeurs du personnel et de nombreux autres fonctionnaires à titre individuel ou collectif.

C. SITUATION ACTUELLE

Les ministères, en vertu de l'autorité qui leur est déléguée par la politique du Conseil du Trésor, sont chargés de définir les besoins de formation et de perfectionnement de leurs employés et de fournir la formation requise. La politique de formation de la fonction publique énonce que les besoins de formation et de perfectionnement doivent se baser sur les exigences actuelles et futures du travail et sur d'autres considérations touchant la gestion des ressources humaines telles que l'équité en matière d'emploi.

Les ministères reçoivent le financement nécessaire à la formation au moyen de la procédure habituelle d'affectation de crédits. Les fonds de la formation font partie des crédits ministériels F&E; ils ne font pas l'objet d'affectations séparées. Ils peuvent donc être réaffectés à d'autres fins au cours de l'exercice.

Dans la plupart des cas, les ministères sont libres de décider s'ils produiront eux-mêmes ou s'ils achèteront la formation qu'il leur faut sauf dans le cas de certains programmes obligatoires exigés par le Conseil du Trésor et assurés par la CFP ou le CCG.

Les ministères sont de loin les plus importants détenteurs d'enjeux en ce qui a trait à la formation. Ils ne sont pas seulement des consommateurs ou des acheteurs de formation, mais en tant que groupe, ils constituent également les plus importants fournisseurs de formation. En 1988-1989, les ministères ont signalé qu'ils ont dépensé 299 millions de dollars pour la formation, somme qui comprend les salaires des stagiaires et des formateurs ainsi que les frais de déplacement mais ne comprend pas les frais de fonctionnement des établissements tels que le Collège de la Garde côtière. Il faudrait noter que le chiffre de 299 millions de dollars n'est pas une donnée comptable et qu'il faudrait le voir sous toute réserve.

La plus grande partie de la formation que produisent les ministères leur est propre et correspond à des domaines de compétences qui se trouvent uniquement dans la fonction publique. On en a de bons exemples dans la formation accordée aux nouvelles recrues du Service correctionnel, du contrôle de la circulation aérienne et de l'inspection douanière. La formation ministérielle conçue pour maintenir les connaissances et les compétences des employés est en général offerte en réponse à des changements d'ordre législatif et technologique. À titre d'exemples, on pourrait mentionner les modifications des lois fiscales, l'introduction d'un nouvel équipement de radar et la bureautique.

Les ministères produisent aussi de la formation dans des domaines moins spécifiques comme c'est le cas en gestion générale, en techniques de solution de problèmes et de prise de décision, en communications, en planification pré-retraite, en technologie de l'information, etc.

Les gros ministères qui ont des besoins de formation considérables et continus ont développé des organisations de formation considérables, dotées de grands centres nationaux de formation. Transports Canada, Douanes et Accise et Impôt en sont des exemples. Ces ministères possèdent sur le plan de la formation une riche, expertise analogue à celle de l'Organisme de service spécial de la CFP. En règle générale, les petits et moyens ministères ont une moins grande capacité de formation interne et sont plus susceptibles de rechercher auprès de sources extérieures une part plus importante de la formation dont ils ont besoin.

Un Comité interministériel des directeurs de la formation a été récemment formé et la première conférence des professionnels de la formation s'est tenue en 1989. Le Comité interministériel a pour objectif de partager l'information, de discuter les questions d'intérêt commun et, en certains cas, d'acheminer des suggestions vers le Secrétariat du Conseil du Trésor pour qu'il y donne suite.

Le Conseil du Trésor est autorisé en vertu de la loi à définir les exigences de la fonction publique en matière de formation et de perfectionnement et à établir les conditions selon lesquelles la formation doit être offerte. Depuis 1970, le Conseil a délégué aux sous-ministres la plus grande partie de son autorité en matière de formation. Cette délégation s'effectue au moyen de politiques globales de formation qui donnent aux ministères des indications générales sur le moment où la formation devrait être offerte. Le Conseil exige des ministères qu'ils rendent des comptes dans un rapport annuel portant sur les activités et les coûts de la formation et au moyen de vérifications de la conformité ministérielle aux politiques de formation.

Le Conseil du Trésor a conservé son autorité en ce qui concerne la politique de formation de la fonction publique et les questions de formation dont la nature est globale plutôt que strictement ministérielle.

La Commission de la fonction publique (Organisme de service spécial), en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et par délégation du Conseil du Trésor, conçoit, élabore et dirige des cours et des programmes de formation et fournit des services de consultation et d'autres services liés à la formation. La plupart de ces cours et services de formation sont assurés directement aux ministères en réponse aux besoins qu'ils ont eux-mêmes définis. En même temps, l'Organisme de service spécial joue un rôle stratégique très important en assurant des cours et services de formation en réponse aux besoins généraux à l'échelle

de la fonction publique qui ont été définis par le Conseil de la formation du personnel.

L'Organisme de service spécial est une source centrale importante d'expertise en formation pour les ministères, et ses activités de formation sont financées surtout à partir de la récupération des coûts. Depuis 1980, le prédécesseur de l'Organisme, le Programme de formation du personnel de la Direction générale des programmes de formation, avait obtenu un crédit annuel d'environ 2,9 millions de dollars pour couvrir les coûts nets de certaines activités qui ne se prêtent pas à la récupération intégrale des coûts. En 1988-1989, les coûts de fonctionnement de la Direction générale et la subvention étaient de 14,1 millions de dollars.

Le Centre canadien de gestion (CCG), établi en 1988, a pour mandat de renforcer la capacité de gestion du secteur public, et surtout des niveaux supérieurs de la fonction publique fédérale, au moyen de la recherche, de la formation et de la diffusion de l'information en matière de technologies et de pratiques de gestion. Le financement du CCG est assuré par des crédits. Le CCG a aussi l'autorité de faire payer certains services et de se procurer des fonds de façon indépendante. La plupart des cours et des services assurés par le CCG sont offerts aux ministères gratuitement ou moyennant des frais nominaux. En 1988-1989, le budget du CCG était de 10 millions de dollars.

Le Conseil de la formation du personnel, comité interministériel de sous-ministres présidé par le secrétaire du Conseil du Trésor, a été créé en 1980 par le Conseil du Trésor pour fournir une orientation générale à la formation et au perfectionnement dans la fonction publique. Le Conseil est appuyé par trois comités de formation: le Comité de la formation en gestion, le Comité de la formation professionnelle et technique et le Comité de la formation relative aux besoins spéciaux. Les comités de formation se composent surtout de membres de niveau SMA.

Exemples d'activités ministérielles de formation et de perfectionnement

En dépit des améliorations et des changements substantiels qui sont nécessaires comme le montre la partie principale de ce rapport, la formation et le perfectionnement dans la fonction publique offrent bien des motifs de fierté.

Plusieurs ministères ont pris des initiatives pour renouveler complètement leur structure organisationnelle et ont défini la formation comme jouant un rôle clé dans ce processus. Service correctionnel Canada, Emploi et Immigration Canada, Affaires extérieures et Commerce extérieur sont trois de ces ministères.

Certains ministères sont les premiers à mettre au point les méthodes de formation les plus modernes. On en tient deux exemples dans l'élaboration du cours RÉUSSITE/ÉCHEC ["PASS/FAIL"] pour les nouveaux inspecteurs des douanes de Revenu Canada-Douanes et Accise, et dans l'introduction de la formation assistée par ordinateur (FAO) à Revenu Canada - Impôt. Le cours des agents des douanes se base entièrement sur le rendement et applique les principes les plus récents de l'andragogie. D'autres ministères gouvernementaux, le secteur privé et des délégations internationales ont examiné ce cours RÉUSSITE/ÉCHEC ["PASS/FAIL"] qui devient graduellement un modèle pour les futures initiatives en matière de formation. À Revenu Canada - Impôt, des sommes considérables ont été consacrées à mettre au point l'utilisation de FAO. Des économies en ont toutefois résulté sous forme de réduction des frais de déplacement pour les participants, de diminution importante du temps d'apprentissage et de niveau accru du maintien des connaissances acquises qui ont assuré un bon taux de rendement à cet investissement. Les premiers signes portent à croire que la vidéo interactive produira le même genre de résultats. L'apprentissage à distance et l'intelligence artificielle sont de nouveaux domaines que le ministère explore maintenant dans la recherche qu'il poursuit pour obtenir de meilleurs résultats à un moindre coût.

La formation spécialisée mise au point par les ministères est souvent recherchée par les autres pays et les organisations internationales pour servir de modèle qu'ils utiliseront ou appliqueront dans leurs propres organisations. C'est par exemple le cas du cours de recherche et sauvetage élaboré par Transports Canada et reconnu comme un modèle par l'Organisation maritime internationale.

Signalons d'autres exemples d'excellentes initiatives en matière de formation et de perfectionnement:

- Un important programme de perfectionnement en gestion à l'échelle de la fonction publique a été mis en oeuvre et évalué au cours de la dernière décennie. Ce programme et la politique du CT relatifs à l'orientation (formation de base) des gestionnaires à chacun des niveaux de la gestion en fonction d'un cadre de formation complète fournissent à la fonction publique l'une des approches les plus riches de la formation et du perfectionnement des gestionnaires.

  Un certain nombre de programmes de formation et de perfectionnement sont en fait destinés aux nouvelles recrues des universités: le programme de formation accélérée des économistes (BCP/CFP); le programme de recrutement et de perfectionnement des agents financiers (BCG); le programme de recrutement et de perfectionnement en vérification interne (BCG), le programme de perfectionnement des ingénieurs (TC); le programme des stagiaires en vérification (VG); le programme

des débouchés pour les Indiens et les Inuits diplômés (AINC); les programmes des agents des achats (ASC).

- Les employés peuvent obtenir des crédits en vue d'un diplôme universitaire pour certains des cours de la CFP qu'ils ont suivis. Trois universités accordent actuellement des crédits pour les cours de la CFP, et des ententes avec trois autres universités sont en train de se finaliser d'être mises au point.

- Une offre permanente principale de formation en informatique est disponible afin d'assurer que les cours de formation en informatique du secteur privé ont un certain niveau de qualité.

- Les cours de formation sont constamment offerts dans les deux langues officielles.

- Des cours à l'échelle de la fonction publique portant sur des secteurs fonctionnels ont été ou sont en train d'être élaborés à l'intention, entre autres, des agents des finances et des agents de la gestion du matériel.

- Dix-sept ministères ont lancé des programmes ministériels d'"affectations" qui aident les employés à élargir leur expérience.

D. CONSTATATIONS

Comme il a été noté, le Groupe d'étude reconnaît les nombreuses et excellentes choses qui se font dans le domaine de la formation et du perfectionnement tant dans les ministères que dans les organismes centraux. Les programmes et activités mentionnés dans le chapitre de ce rapport qui porte sur la situation actuelle indiquent l'importance de la formation dans les activités des ministères. La création du CCG, la décision de convertir le Programme de formation du personnel de la CFP en un Organisme de service spécial et la décision récente d'établir un Programme de stagiaires en gestion montrent que l'on reconnaît que les employés ont des besoins en matière de formation et de perfectionnement. L'importance accordée par Fonction publique 2000 à la responsabilité individuelle et au professionnalisme vont intensifier ces besoins. Néanmoins, il y a des signes que des progrès importants et considérables au chapitre de la productivité peuvent être accomplis par la main-d'oeuvre de la fonction publique si l'on investit davantage dans la formation et le perfectionnement et si l'on fait les efforts voulus pour continuer à augmenter l'efficience et l'efficacité des systèmes et pratiques en matière de formation et de perfectionnement.

Besoins de formation

1. Jusqu'à une date récente, la façon systématique d'évaluer et d'analyser les besoins de formation générique à l'échelle de la fonction publique consistait en analyses des professions, en cadres de formation et en une approche systématique de l'élaboration des cours. L'évaluation récente des besoins de formation des gestionnaires intermédiaires et supérieurs offre l'exemple d'une nouvelle approche utile qui peut servir de modèle dans ce domaine.

2. Les besoins de formation et de perfectionnement des individus sont définis d'une manière inadéquate et ad hoc en tant que partie du processus de l'appréciation du rendement. Il n'y a pas trace, soit du plan de déroulement de la carrière de l'individu, soit de la stratégie du ministère en matière de formation ou de ressources humaines, ni aucune preuve que la formation qui en résulte répond avec quelque cohérence aux besoins reconnus.

3. La formation qui est définie pour les employés à titre individuel devrait être mieux planifiée tant en rapport avec les besoins de leur emploi et de leur carrière qu'avec les exigences à court et à long terme de l'organisation.

4. Les individus qui souhaitent planifier leur formation et leur perfectionnement n'ont accès qu'à peu d'information ou de conseil.

5. Les besoins de formation et de perfectionnement des scientifiques et des autres groupes de professionnels font l'objet de préoccupations particulières qui devraient être examinées à fond. Cela sera fait par un sous-groupe du Groupe d'étude et sera traité dans des rapports ultérieurs.

6. Les petits organismes ont souvent des besoins de formation très spécifiques et une capacité limitée de formation à moins de recourir aux organismes centraux de prestation de cours(CFP et CCG) et, bien que les grands organismes soient peut-être capables de les aider, ils ne sont pas conscients de ce besoin et voient des empêchements techniques au remboursement financier.

7. L'examen des politiques, programmes et systèmes en matière de formation et de perfectionnement en regard des besoins prévus de Fonction publique 2000 permet de déterminer des secteurs qui ont sérieusement besoin de renforcement. Bien que les politiques du Conseil du Trésor lient surtout la formation aux besoins de compétences immédiats et futurs des emplois, elles ne font pas assez pour rendre les ministères et les individus capables de:

   - se tenir au courant des technologies et des concepts nouveaux afin de maintenir la fonction publique à la fine pointe de l'administration publique et de conserver l'aptitude à s'adapter à de nouveaux défis;
   - poursuivre des carrières productives et satisfaisantes dans la fonction publique;
   - promouvoir l'équité en matière d'emploi, le bilinguisme, le multiculturalisme et la sensibilité aux questions auxquelles le Canada et le monde doivent faire face; le recours à la formation et au perfectionnement comme à un instrument clé dans les stratégies d'équité en matière d'emploi mérite une attention particulière (tant du point de vue de l'avancement dans la carrière des membres des groupes cibles de l'équité en matière d'emploi que du point de vue d'une meilleure sensibilité et d'une meilleure compréhension des autres). Faciliter la formation des handicapés, c'est répondre à un besoin particulier!

Le rôle de la gestion et des gestionnaires à titre individuel

8. Le rôle de la gestion, y compris les gestionnaires et les superviseurs à titre individuel, dans la définition et la prestation de la formation n'est pas clairement reconnu par

un bon nombre, et la valeur de la formation et du perfectionnement en tant qu'investissement n'est généralement pas bien comprise. Le rôle du gestionnaire en tant que moniteur, mentor et conseiller a besoin d'être précisé, et les gestionnaires ont besoin d'être formés pour l'exercer. Il est d'une importance cruciale que les gestionnaires reconnaissent que bien que les politiques, les structures et les systèmes sont importants pour la fonction publique, la formation et le perfectionnement du personnel pour que celui-ci constitue une superbe fonction publique dépendent surtout des attitudes des gestionnaires à titre individuel à l'égard de leur personnel.

9. Les services de formation seraient utilisés de façon plus productive si la formation était mieux intégrée au perfectionnement et à la gestion des ressources humaines en général, c.-à-d. que la formation et le perfectionnement devraient être perçus comme un instrument d'une importance cruciale pour la stratégie d'ensemble.

Distribution équitable de la formation et du perfectionnement

10. Il n'y a pas distribution équitable de la formation dans le cas de certains groupes (p. ex. l'étude de la CFP laisse entendre que les groupes suivants sont peut-être sous-représentés dans les programmes de formation: les employés du soutien administratif et des catégories opérationnelles, les francophones et les groupes visés par l'équité en matière d'emploi).

Programmes de perfectionnement

11. Un ensemble varié de programmes de perfectionnement ont été institués tant au niveau ministériel qu'au niveau de l'ensemble de la fonction publique mais, en pratique, ils ne sont pas toujours bien liés à la stratégie ou au plan ministériel ou à ceux de l'ensemble de la fonction publique. Pour chaque participant, les coûts, quoique importants, sont rarement perçus comme des coûts prioritaires. En particulier, les programmes destinés à l'ensemble de la fonction publique exigent plus de soin dans le choix des candidats et dans le suivi et, en règle générale, une plus grande cohérence dans l'établissement et la gestion de tels programmes.

Services de soutien

12. Les efforts ministériels de formation ont besoin de soutien. Par suite de la délégation substantielle d'autorité en matière de formation, certains ministères ont des programmes de formation importants, aux ressources importantes et d'une

grande efficacité alors que bien d'autres ont besoin de services de soutien en provenance du centre, ainsi que de conseil et de leadership. Le défi consiste à renforcer les services de soutien destiné aux ministères ainsi que le partage de l'information et de la technologie sans recentraliser l'autorité. Les besoins spécifiques suivants ont été définis:

- Besoin d'accroître la promotion, la mise au point et l'utilisation des nouvelles technologies de formation et de partager les frais d'acquisition de l'équipement coûteux.

- Besoin d'un centre de ressources pour le matériel de formation, les modules de cours, etc.

- Besoin d'une information plus accessible et disponible sur la rentabilité des ressources en formation, des experts-conseils et des établissements de formation à l'extérieur du gouvernement.

Ressources

13. Le Groupe d'étude a entendu des doléances selon lesquelles les ressources disponibles pour la formation sont insuffisantes au point que même la formation indispensable à l'acquisition des compétences immédiatement requises à l'emploi se trouve négligée. Cela s'applique tant aux ressources financières qu'à la possibilité de donner aux employés le temps de suivre des cours. Les crédits affectés à la formation n'ont pas augmenté en cinq ans et l'inflation en a diminué la valeur.

Les nouvelles initiatives en matière de politiques et de programmes qui se prennent au centre et dans les ministères négligent souvent de tenir compte des exigences de la formation et des coûts associés à la formation.

On n'est pas au clair toutefois sur le niveau de ressources requis en permanence pour répondre aux besoins prioritaires de la formation et du perfectionnement. Il est nécessaire de travailler encore sur les points suivants:

- en procédant ministère par ministère, évaluer les besoins de formation et de perfectionnement, les classer selon leur degré de priorité et en déterminer le coût;

- comme il est recommandé dans ce rapport, prendre des mesures pour améliorer la rentabilité de la formation;

- faire un usage optimal des technologies nouvelles (dont l'apprentissage à distance par satellite et autres moyens, ce qui réduira les frais de déplacement et de

logement liés à la formation);

- les politiques de formation relative au réaménagement des effectifs sont éclairées et justes, mais parce qu'elles sont basées sur les emplois actuels à pourvoir plutôt que sur la pénurie chronique ou prévue de compétences, elles n'ont pas été largement utilisées.

Entre-temps, Fonction publique 2000 est susceptible d'entraîner un certain nombre d'exigences urgentes en matière de formation et de perfectionnement auxquelles on ne pourra pas satisfaire dans les limites des niveaux de ressources qui existent actuellement.

Le prochain rapport du Groupe d'étude, prévu pour fin septembre, traitera de la question des exigences et des coûts de la formation et du perfectionnement de Fonction publique 2000. Le rapport final du Groupe d'étude, prévu pour décembre, traitera des questions à plus long terme, dont l'usage de la technologie et les exigences permanentes en fait de ressources.

E. PRINCIPES ET CONCEPTS DIRECTEURS

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il y a certains principes fondamentaux et certaines notions de bon sens qui peuvent nous aider à traiter les problèmes et les questions qui ont été définis, et nous guider dans nos efforts pour améliorer d'une manière significative les activités gouvernementales de formation et de perfectionnement. (Certains de ces principes et concepts se traduisent déjà dans les politiques actuelles mais ne sont pas toujours mis en pratique). Les vues du Groupe d'étude découlent de consultations et de discussions étendues mais sont énoncées ci-dessous sans s'appuyer sur aucun argument, même si le Groupe d'étude est disposé à expliquer et défendre chacune d'elles:

1. La mission de la fonction publique est de donner aux Canadiens un gouvernement et des services qui soient les meilleurs possibles, les plus sensibles et les plus rentables. Comme l'a déclaré le premier ministre dans son annonce de Fonction publique 2000: "Le gouvernement a à coeur de maintenir l'intégrité, l'excellence et le professionnalisme de cette grande institution canadienne qu'est la fonction publique. Les Canadiens ont tous intérêt à ce qu'elle soit efficace et sensible aux nouveaux besoins du pays. Il est de notre devoir d'agir sans tarder pour fournir aux fonctionnaires les outils dont ils auront besoin pour relever les défis du prochain siècle."

2. Fonction publique 2000 mettra l'accent sur l'importance des fonctionnaires à titre individuel dans cette mission et du même coup sur l'importance de l'autorité, de la responsabilité et du professionnalisme individuels; les individus auront besoin d'aide pour exercer ces rôles ainsi élargis. La gestion sera de plus en plus perçue comme l'art d'amener les gens à faire de leur mieux; le perfectionnement des personnes servira de moyen pour améliorer le rendement jusqu'au plus haut niveau possible. La formation et le perfectionnement des fonctionnaires est donc un investissement dans l'avenir du Canada, non un ornement ni un à-côté pour les fonctionnaires.

3. Il y a des indications que les employeurs rencontreront des difficultés croissantes pour attirer et retenir du personnel de fort calibre dans l'avenir si ces employeurs ne sont pas perçus comme ayant des politiques et des systèmes de gestion des ressources humaines efficaces et à long terme.

4. La formation et le perfectionnement du personnel font partie intégrante de la gestion à tous les niveaux - ils englobent un large éventail d'activités et de priorités dont la formation en salle de classe n'est qu'un exemple:

- communiquer aux fonctionnaires éventuels et aux établissements d'enseignement des renseignements sur la nature et les besoins de la fonction publique;
- aider les gestionnaires et les superviseurs à tous les niveaux à acquérir les compétences et les connaissances dont ils ont besoin pour gérer au moyen des gens;
- orienter les nouvelles recrues;
- les exposer à un apprentissage positif en cours d'emploi;
- acquérir une compétence solide pour l'emploi d'aujourd'hui dans une salle de classe ou un cadre analogue;
- développer la loyauté envers le travail d'équipe et l'organisation;
- perfectionner les connaissances et les compétences nécessaires pour faire face aux défis et aux technologies de demain;
- encourager et aider l'individu à améliorer les compétences grâce à l'éducation personnelle, à la lecture et à la formation à l'extérieur du gouvernement;
- veiller à la bonne compréhension à l'aide de communications claires et de consultations auprès des employés;
- découvrir les personnes exceptionnelles et les aider à réaliser leur potentiel;
- découvrir les employés qui ont des problèmes ou des handicaps et leur fournir une aide spéciale;
- aider les individus à planifier leur carrière et à développer leurs aptitudes en conséquence.

Mais tout devrait être destiné à améliorer la compétence et la productivité de la fonction publique maintenant et dans l'avenir d'une manière rentable.

5. La hiérarchie des responsabilités

- l'individu est responsable du déroulement de sa carrière;

- le superviseur doit voir à ce que chaque employé en particulier, homme ou femme, sache quoi faire au travail et ait les compétences et les outils pour le faire; le superviseur est le principal guide, professeur, mentor et conseiller de chaque employé;

- le ministère a la responsabilité de fournir un cadre favorable au travail productif, maintenant et dans l'avenir, ce qui comprend les politiques et objectifs prioritaires em matière de perfection-nement des ressources humaines ainsi que les instruments pour appliquer ces politiques ou atteindre ces objectifs; le ministère doit évaluer les besoins de perfectionnement de tous ses employés et essayer d'y répondre;

- les organismes centraux de contrôle et de service ont la responsabilité de fournir un cadre favorable au niveau de l'ensemble de la fonction publique, sous l'autorité générale du Conseil du Trésor. L'accent, cependant, doit être mis sur le fait de favoriser, d'appuyer, de servir, non de contrôler.

6. La hiérarchie des besoins et des priorités

La formation et le perfectionnement devraient être considérés comme des outils qui servent à satisfaire les besoins de l'ensemble et de chacun de façon cohérente et rentable. Il s'ensuit que les priorités et les besoins, tant dans l'immédiat qu'à long terme, des individus, des ministères et de l'ensemble de la fonction publique doivent être soigneusement évalués et clairement communiqués afin que les ressources peu abondantes soient affectées avec équité et efficacité compte tenu des besoins.

7. Ressources destinées à la formation et au perfectionnement

Dans les organisations modernes, à mesure que la nécessité d'une formation de haute qualité est reconnue et que la technologie et les méthodes disponibles pour la formation s'améliorent, les employeurs de par le monde augmentent substantiellement leurs investissements dans la formation en tant qu'outil d'une importance cruciale pour la gestion stratégique d'ensemble mais, au même moment, ils prennent des mesures pour que la formation soit appropriée et rentable. Les ressources doivent être fournies en rapport avec les besoins et les priorités et, une fois qu'elles ont été fournies, elles doivent être protégées.

8. Équité en matière de formation et de perfectionnement

La formation et le perfectionnement doivent varier selon l'individu, l'emploi, le ministère et l'époque. Il serait malavisé de préciser une quantité de formation en tant que droit individuel ou qu'objectif de l'organisation. Cependant, la formation devrait répondre équitablement aux besoins de l'individu ainsi qu'à ceux de l'ensemble, y compris la nécessité de corriger les injustices passées.

F. RECOMMANDATIONS

1. **Les employés à titre individuel** devraient continuer à être responsables de la planification et de la gestion de leur carrière personnelle mais d'une façon qui soit compatible avec les besoins de l'organisation et de la fonction publique en général. Cela suppose qu'ils participent avec leur superviseur à la définition de leurs besoins de formation et de perfectionnement; qu'ils se montrent disposés à croître et à apprendre grâce à l'expérience du travail et qu'ils tirent pleinement parti des occasions de formation et de perfectionnement qui leur sont fournies.

2. La détermination des aspirations de carrière et des besoins de formation et de perfectionnement devrait se faire séparément du processus de l'appréciation du rendement, tout en reflétant les besoins basés sur le rendement. Un dossier séparé de la planification et du perfectionnement personnels devrait être tenu par l'individu et par son superviseur, qui ferait état de l'instruction reçue, de la formation, de l'expérience et des besoins à venir, et il devrait être mis à jour chaque année. Des données de ce dossier devraient être saisies et analysées pour servir en partie au processus d'évaluation et de planification de la formation du ministère.

3. **Les superviseurs et gestionnaires à titre individuel** devraient se voir confier la responsabilité de veiller à ce que leurs employés reçoivent la formation et le perfectionnement qui répondent aux besoins des employés ainsi qu'aux besoins et aux priorités de l'organisation. Le rôle du superviseur à titre de mentor, de formateur et de conseiller devrait être précisé dans les énoncés de fonctions, et la formation en supervision devrait en tenir compte.

4. Les ministères devraient continuer à se charger de la formation de leur personnel à l'intérieur d'un cadre de politiques, de mécanismes de coordination et de services de soutien tel que le prévoit le présent document. Les ministères devraient reconnaître que les politiques générales actuelles présentent peu d'obstacles qui les empêchent de mettre en place d'excellents programmes de formation et de perfectionnement et que les restrictions au chapitre des ressources peuvent être minimisées par l'innovation et la bonne gestion. Les ministères peuvent beaucoup apprendre des succès des uns et des autres.

5. Les ministères devraient examiner les politiques, structures, pratiques et affectations de ressources qui sont de nature interne à la lumière des principes directeurs, des concepts et des recommandations de ce rapport.

6. Les ministères doivent veiller à ce que leurs besoins et leurs priorités en matière de formation soient évalués comme faisant partie intégrante de la gestion des ressources humaines, laquelle doit à son tour faire partie de leur processus de planification stratégique.

7. Les ministères devraient explorer un ensemble varié de façons de répondre aux besoins et d'évaluer rigoureusement la rentabilité des moyens choisis afin de veiller à ce que les ressources peu abondantes permettent autant que possible de réaliser les objectifs prioritaires. Les moyens à considérer pourraient comprendre:

- formation interne ou formelle en salle de classe
- formation sur le tas
- affectations de perfectionnement
- apprentissage autodidacte (y compris la formation assistée par ordinateur)
- apprentissage à distance par satellite et autres moyens
- formation à plein temps ou à temps partiel dans des établissements extérieurs au gouvernement
- formation et programmes d'études poursuivis par l'individu en dehors des heures de travail et dont les frais sont remboursables en tout ou en partie par l'employeur (Nota: ceci est une activité au coût peu élevé et potentiellement efficace qui est sous-utilisée et souvent découragée en fait pour l'instant)

8. La formation et le perfectionnement doivent être surveillés par les ministères et le Conseil du Trésor pour faire en sorte qu'ils soient d'un accès équitable en rapport avec le besoin. Dans le cas des groupes cibles du programme d'équité en matière d'emploi, l'accès équitable devrait être interprété comme désignant plus qu'une part proportionnelle des occasions offertes par des programmes reconnus comme ayant le potentiel de modifier notablement et rapidement la représentativité de la fonction publique. Comme point de départ et jusqu'à ce qu'on ait la preuve d'une amélioration importante, des efforts devraient être fournis pour que la représentation des membres des groupes cibles de l'équité en matière d'emploi soit au moins le double de leur proportion de la fonction publique dans ces programmes de perfectionnement.

9. Le rôle du Conseil du Trésor devrait être redéfini pour comprendre ce qui suit:

- leadership général en matière de planification, de perfectionnement et de gestion des ressources humaines
- allocation des ressources

- définition des politiques et priorités d'ensemble
- collecte des données essentielles
- coordination des activités liées aux priorités d'ensemble
- évaluation et imputabilité

mais en reconnaissant que la responsabilité de la prestation de la formation incombe aux ministères, à la CFP et au CCG dans le cadre de la politique du CT.

10. Les politiques du Conseil du Trésor devraient être remaniées pour refléter les principes et concepts directeurs exposés dans ce rapport. La nouvelle politique devrait être aussi concise et simple que possible et enrichie de modèles ou de normes d'excellentes pratiques de formation et de perfectionnement.

11. Le matériel sur la formation en gestion récemment préparé par le Conseil de la formation en gestion est judicieux et devrait être incorporé.

12. Les modifications précises que l'on recommande d'apporter à la politique comprennent ce qui suit:

    - la politique devrait reconnaître que la formation et le perfectionnement englobent un ensemble varié d'outils tous valables et indiqués pour répondre à la séquence des besoins qu'éprouve un employé tout au long de sa carrière dans la fonction publique. La formation et le perfectionnement sont définis comme une activité qui permet aux employés d'apprendre et d'acquérir des compétences, des connaissances ou des aptitudes nouvelles. La recherche en ce domaine semble indiquer qu'on y parvient par l'expérience du travail (50 pour cent); grâce aux relations interpersonnelles avec les patrons, les pairs, les subordonnés et la communauté professionnelle (30 pour cent) et au moyen de l'instruction et de la formation formelles (20 pour cent). La formation et le perfectionnement doivent avoir lieu:

        - avant la nomination ou au moment de la nomination, l'individu doit avoir acquis le minimum des connaissances et des compétences obligatoires pour satisfaire aux exigences initiales de l'emploi
        - après la nomination, les compétences et les connaissances doivent être améliorées au point d'atteindre les niveaux optimaux nécessaires à un rendement pleinement efficace
        - l'individu devrait se recycler ou se perfectionner pour s'adapter aux changements technologiques ou aux nouvelles exigences de l'emploi, ce qui comprend la formation liée au réaménagement des effectifs

- l'individu devrait être équipé autant que possible pour s'adapter aux changements futurs
- la responsabilité de l'individu à l'égard du déroulement de sa carrière personnelle devrait être reconnue et soutenue par des services d'information et de conseil ainsi que par le remboursement des frais personnels de l'instruction et de la formation qui paraissent susceptibles de contribuer à la réussite de plans de carrière réalistes dans la fonction publique

- l'ensemble total des besoins de formation et de perfectionnement devrait être prévu dans la mesure du possible dans les priorités des ministères

- les politiques devraient s'inspirer des cadres de formation qui ont déjà été mis au point pour les gestionnaires, les FI et pour d'autres groupes

- la politique de formation relative au réaménagement des effectifs devrait être adaptée de manière à permettre et à encourager la formation en tenant compte des pénuries chroniques et prévues de compétences ainsi que des postes actuels qui sont à pourvoir

- l'utilisation et la rentabilité des programmes de perfectionnement généraux qui existent déjà (tels que PAC, le nouveau programme des stagiaires en gestion, L'ÉNA (France), L'ÉNAP (Québec), le Collège de la Défense nationale, l'Imperial Defence College, etc.) devraient être examinées et des moyens devraient être élaborés pour faire en sorte que les participants soient choisis de manière équitable et fassent l'objet d'un suivi après coup afin de tirer le meilleur parti possible de ces programmes

- Il faudrait prendre en considération des initiatives nouvelles qui offrent la possibilité d'expériences de perfectionnement "à l'extérieur de son emploi" en réponse à l'un des objectifs suivants:

  - encourager les employés au rendement supérieur à rechercher l'excellence (c.-à-d. sur le modèle des bourses de l'Australie qui offrent l'occasion de voyager et d'étudier certaines activités spéciales de l'administration publique dans d'autres gouvernements)

  - atteindre les objectifs de l'équité en matière d'emploi

- former un petit nombre de personnes exceptionnelles en vue des responsabilités spéciales qui leur seront confiées
- il est recommandé qu'un groupe d'étude spécial relevant du Conseil de la formation du personnel soit constitué pour mener à bonne fin cet examen des programmes de perfectionnement.

■ le processus d'analyse des besoins d'ensemble qui a été récemment mené à bonne fin dans le cas des gestionnaires à tous les niveaux devrait avoir lieu de façon régulière (tous les deux ans), et il faudrait améliorer et maintenir les processus actuels d'analyse des besoins dans le cas d'autres groupes qui intéressent l'ensemble de la fonction publique, p. ex. les PE, les FI, le personnel des communications et d'autres groupes.

13. Le Conseil du Trésor ou les ministères devraient préparer des modèles de guides séparés pour les employés, les superviseurs et les gestionnaires, guides qui contiendraient l'explication, en langage courant, des objectifs et politiques en matière de formation et de perfectionnement ainsi que la description des responsabilités tant des ministères à titre individuel que de l'ensemble de la fonction publique, de même que la description des ressources offertes pour les aider. Les guides destinés aux employés en général, aux superviseurs et aux gestionnaires intermédiaires devraient être publiés par les ministères et adaptés à leurs milieux particuliers. Les guides destinés aux gestionnaires supérieurs et cadres de direction devraient être publiés par le Conseil du Trésor.

Mécanismes de coordination et de soutien

14. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait envisager le remplacement du Conseil de la formation du personnel par un Conseil des ressources humaines muni d'un plus large mandat afin de reconnaître que la formation et le perfectionnement font partie intégrante de la gestion des ressources humaines.

15. Les comités de formation qui existent devraient être conservés mais avec des mandats élargis pour comprendre les activités et programmes de perfectionnement.

16. Afin de soutenir le perfectionnement professionnel de groupes de fonctionnaires, des liens devraient être établis entre le Conseil des ressources humaines et les divers regroupements fonctionnels qui existent à l'échelle de la fonction publique, c.-à-d.

■ les directeurs de communications
■ les directeurs de la formation

- les directeurs du personnel

17. Il faudrait songer à créer des regroupements fonctionnels semblables dans d'autres secteurs d'activités pour favoriser le perfectionnement professionnel des employés et pour rendre leurs unités plus efficaces. Leur participation à la détermination des besoins de formation et de perfectionnement pourrait s'avérer très utile.

18. Le comité officieux de coordination centrale formé de représentants du SCT, du CCG et de la CFP qui existe actuellement devrait être maintenu et officialisé en qualité de premier groupe de travail principal du Conseil des ressources humaines pour ce qui concerne les questions de formation et de perfectionnement. La composition du comité de coordination devrait s'étendre aux chefs des comités de formation et à d'autres au besoin pour assurer la représentation des ministères et organismes axiaux.

19. Dans le cadre de la politique du CT, le CCG et la CFP devraient en venir à une entente pour faire en sorte que

- les gestionnaires puissent parfaire leurs connaissances et leurs compétences sur une base continue.

- l'on évite le double emploi dans l'élaboration des cours

- l'on évite autant que possible le regroupement des participants par niveaux hiérarchiques au cours des séances de partage des connaissances générales entre gestionnaires.

20. De l'avis du Groupe d'étude, c'est dans la collaboration de ceux qui sont chargés de la prestation de la formation que se trouve le meilleur moyen de traiter les questions de formation communes à bien des ministères. Le Groupe d'étude recommande donc que le Comité interministériel des directeurs de la formation soit renforcé pour faciliter ce qui suit au nom du gouvernement dans son ensemble. Il se peut que certaines de ces fonctions dont la nature est plutôt opérationnelle soient confiées à un ministère ou organisme principal qui prendra les dispositions voulues au nom du gouvernement dans son ensemble:

- former les formateurs
- supprimer le double emploi dans l'élaboration des cours
- se partager la mise au point et l'utilisation de la technologie de la formation
- se partager l'utilisation des établissements fédéraux de formation (pour en faire un usage optimal au titre de la formation qui est la priorité de ces établissements)

- offrir de la formation aux organismes qui ne disposent pas des ressources leur permettant d'offrir eux-mêmes les programmes de formation
- maintenir un centre de ressources où on puiserait le matériel de formation, des aperçus de cours, de la méthodologie, etc.
- évaluer la qualité des cours, des établissements et des experts-conseils de l'extérieur
- examiner la faisabilité du maintien d'un service central d'inscription aux cours
- surveiller la réponse de ces services aux exigences ministérielles.

On fait observer que des sous-comités de ce groupe se penchent actuellement sur un certain nombre de ces questions. Il y a des projets sur l'optimisation des ressources, la technologie de la formation, l'amélioration de la compétence des formateurs et un vidéo pour la formation à l'appréciation du rendement. Les ministères devraient être encouragés à voir la participation de leur personnel de formation au "IDC" comme une contribution légitime et valable à la formation dans la fonction publique et, en fin de compte, à leurs propres intérêts à titre de ministères.

Il se peut qu'il faille trouver des ressources pour soutenir certaines de ces activités.

G. PLAN DE MISE EN OEUVRE

Le Groupe d'étude presse le Conseil du Trésor de s'occuper immédiatement de celles de ses recommandations qui concernent la mise en place et le renforcement de l'appareil de coordination et de soutien de la formation et du perfectionnement; il insiste pour que cet appareil prenne alors des mesures pour s'occuper des recommandations de fond touchant la coordination et le soutien mutuel.

Le Conseil du Trésor devrait envisager la formation d'une équipe spéciale qui se chargerait de récrire et de republier ses politiques de base en matière de formation et de perfectionnement selon ce qui a été recommandé dans ce rapport (Nota: dans certains cas, ces politiques devraient être récrites pour servir de "modèles" aux versions adaptées des ministères). La politique devrait tenir en un document très bref pour laisser aux ministères autant de liberté que possible pour élaborer leur propres politiques et programmes de formation. Le Conseil du Trésor devrait toutefois mettre au point et publier des normes et des modèles à l'usage des ministères qui seraient basés sur les politiques et "les meilleures pratiques" des ministères. Tout ce matériel devrait également se présenter en langage courant sous forme de brochures à l'intention des travailleurs, des superviseurs et des gestionnaires à titre individuel.

Le prochain rapport du Groupe d'étude traitera des exigences de la formation et du perfectionnement de Fonction publique 2000. Il est déjà évident toutefois que certains projets majeurs de formation seront nécessaires (p. ex. celui de la formation en gestion des ressources humaines qui est destiné à tous les superviseurs et gestionnaires) pour lesquels il faudra une préparation et un financement urgents et étendus. Il faut s'attaquer à la question du financement de ces projets. Il faudra prendre des mesures de collaboration pour éviter le double emploi dans la mise au point des cours et pour utiliser au mieux les établissements et la technologie de l'enseignement. Le Conseil du Trésor devrait penser à confier à une personne, un organisme ou un ministère la responsabilité principale de chacune de ces exigences essentielles, et il devrait constituer un groupe d'étude interministériel pour chacune de celles-ci en y incluant le recours aux experts-conseils de l'extérieur au besoin.

ANNEXE A

FONCTION PUBLIQUE 2000
GROUPE D'ÉTUDE SUR LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT DU PERSONNEL

M A N D A T

A. CONTEXTE

1. Valeurs et objectifs

Bâtir une fonction publique qui:

- serve loyalement le gouvernement du jour, en lui offrant des conseils de qualité supérieure et en suivant son orientation;

- soit professionnelle, hautement qualifiée, politiquement neutre et imprégnée d'une tradition de service au public;

- reconnaisse l'importance des personnes pour parvenir à des résultats et traite son capital humain de manière à ce que les personnes se sentent appréciées;

- accepte que les fonctionnaires doivent se sentir et être responsables des fonds publics qu'ils dépensent;

- accorde une plus haute priorité que maintenant à "la gestion de haut en bas", c'est-à-dire prenne soin de la santé générale des ministères et de son aptitude continuelle à bien exécuter les programmes;

- encourage la recherche d'éléments nouveaux

- donne autant d'autorité que possible aux employés et aux gestionnaires qui traitent directement avec le public;

- montre qu'elle a pleinement à coeur les politiques des langues officielles et d'équité en matière de rémunération et d'emploi;

- dans le contexte d'une fonction publique unique, offre un champ d'action diversifié en reconnaissance des nombreuses fonctions différentes qui sont remplies.

2. Ce Groupe d'étude a été formé plus tard que les neuf autres parce qu'on croyait que son travail se baserait dans une certaine mesure sur celui des autres groupes d'étude. Il est certain que la mise en oeuvre des recommandations des autres groupes d'étude influencera le contenu et les priorités des programmes de formation du personnel. En outre, cependant, la fonction de la formation mérite une étude aussi rigoureuse que les études portant sur la dotation en personnel, la classification, les relations du travail, etc.

B. COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Président:	J. L. Manion, CCG
Membres:	G. Botham, EIC J. Bourgon, C&CC F. Drummie, AINC E. Hossack, TC A. Fracassi, TC (remplaçante) R. Hubbard, RC (DA) J.-C. Mercier, ForCan N. Mulder, EIC O. Ingstrup, SCC P. Walker, AECEC Y. P. Roy, CCG J. B. Morrissey, P&O G.S. Clements, DN
Membres d'office:	M. Cottrell-Boyd, CCG J. Edwards, FP 2000 A. Lefebvre-Anglin, AGR K. Liljefors, SCT L. Pearson, CFP
Secrétaire:	M. Flood, SCT

C. MANDAT

Le Groupe d'étude aura trois tâches principales:

1. Revoir les politiques et objectifs qui existent en matière de formation et de perfectionnement, ainsi que l'organisation, les systèmes et procédures pour les appliquer ou les atteindre.

2. Revoir les conséquences sur la formation et le perfectionnement des recommandations des autres groupes d'étude de Fonction publique 2000.

3. Examiner les exigences à plus long terme de la formation et du perfectionnement pour l'avenir, au delà de Fonction publique 2000, afin de veiller à ce que des politiques adéquates soient en place pour faire face à ces exigences.

Le rapport préliminaire du Groupe d'étude sera terminé vers le 15 juillet. Il comprendra:

- l'examen des politiques, objectifs, systèmes, procédures, des relations organisationnelles et des mécanismes de coordination;

- l'échéancier et le plan de travail pour l'exécution des tâches 2 et 3;

- toutes les recommandations provisoires qui pourraient s'avérer utiles dans le contexte de Fonction publique 2000.

Le Groupe d'étude travaillera en liaison étroite avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et le Conseil de la formation du personnel, auquel les ministres du Conseil du Trésor ont délégué leur autorité pour ce qui concerne la gestion d'une politique globale de formation et de perfectionnement du personnel.

Le Groupe d'étude se servira des consultations prolongées déjà tenues à propos de l'analyse des besoins de formation qui a été faite en 1989. En outre, il tiendra des consultations avec:

- les syndicats de la fonction publique;

- les gestionnaires de la fonction publique;

- les spécialistes du secteur privé en matière de gestion des ressources humaines et de formation.

ANNEXE B

LISTE DES DOCUMENTS ET MÉMOIRES EXAMINÉS PAR LE GROUPE D'ÉTUDE

1. Training and Development in the Public Service: A Discussion Paper ["Formation et perfectionnement dans la fonction publique: document de travail"]

2. Draft Policy on Development of Managers in the Public Service ["Projet de politique du perfectionnement des gestionnaires dans la fonction publique"]

3. Profil des leaders et gestionnaires de la fonction publique

4. Management Trainee Program ["Programme des stagiaires en gestion"]

5. Language Training Canada: Statistics/Key Facts ["La formation linguistique au Canada: Statistiques et faits essentiels"]

6. Selected Information on Training in the Private Sector - The Conference Board of Canada ["Choix de renseignements sur la formation dans le secteur privé - The Conference Board of Canada"]

7. Le Rapport du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique

8. Terms of Reference of Staff Training Council and Related Training Boards ["Mandat du Conseil de la formation du personnel et des comités de formation connexes"]

9. Terms of Reference of Interdepartmental Committee of Heads of Training ["Mandat du Comité interministériel des responsables de la formation"]

10. Approach to Training Issues and Concerns - suggestion by Emmet P. Hossack ["Méthode d'approche des questions et préoccupations en matière de formation - une proposition de Emmet P. Hossack"]

11. Briefing Papers on PSC Special Operating Agency, SPECIAL OPERATING AGENCY, WHAT IS A SPECIAL OPERATING AGENCY? ["Mémoire sur l'Organisme de service spécial de la CFP: ORGANISME DE SERVICE SPÉCIAL, QU'EST-CE QU'UN ORGANISME DE SERVICE SPÉCIAL?"]

12. Content Analysis of Focus Group Data on Identifying Training Needs

    - Management Category
    - Middle Managers and Supervisors ["Analyse du contenu des

données portant sur les groupes cibles. Définition des besoins de formation de la catégorie de la gestion ainsi que des gestionnaires intermédiaires et des superviseurs"]

13. Summary of Focus Group Discussions Conducted by PSC with the Management Category ["Sommaire des discussions des groupes cibles menées par la CFP avec des membres de la catégorie de la gestion"]

14. Summary of Views from Public Service Unions under the Umbrella of the National Joint Council ["Sommaire des opinions des syndicats de la fonction publique chapeautés par le Conseil national mixte"]

15 Summary of Views from Departmental Heads of Training ["Sommaire des opinions des directeurs ministériels de la formation"]

16. Submissions and Briefs from Individual s ["Présentations et mémoires soumis par des particuliers"]

17. Summary of Training Issues Identified Through Other PS 2000 Task Forces ["Sommaire des questions de formation définies grâce aux autres groupes d'étude de Fonction publique 2000"]

18. Briefs from Directors of Personnel ["Mémoires des directeurs du personnel"]

19. Briefs from Public Service Unions ["Mémoires des syndicats de la fonction publique"]:

- Fraternité internationale des ouvriers en électricité
- L'Association professionnelle des agents du service extérieur
- L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada
- L'Alliance de la fonction publique du Canada

20. Mémoire présenté par Les anciens élèves canadiens de l'École nationale d'administration (ÉNA) à Paris

21. Brief from Federal Communications Council (FCC) and Communications Management Review (CMR) ["Mémoire du Conseil fédéral des communications et de la Revue de la gestion des communications"]

22. D'AVIGNON, G., La gestion du personnel et le principe du mérite, Deuxième section, B-5: Formation et perfectionnement

23. External Affairs and International Trade Canada - EAITC Corporate Review ["Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada - Revue générale d'AECEC"]

ANNEXE C

LISTE DES POLITIQUES ET PROGRAMMES DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT

EXISTANT À L'ÉCHELLE DE LA FONCTION PUBLIQUE QUI A ÉTÉ FOURNIE AU GROUPE D'ÉTUDE À TITRE DE RÉFÉRENCE

1. Politique de formation du personnel (MGP, vol. 4, chap. 4)
2. Conditions régissant la formation (MGP, vol. 4, chap. 6)
3. Programme de formation en communications destiné aux hauts fonctionnaires (MGP, vol. 4, chap. 14)
4. Programme d'orientation en communication professionnelle (CT, Manuel de la politique administrative, chap. 480)
5. Programme d'amélioration des compétences des formateurs et des instructeurs (MGP, vol. 4, chap. 28)
6. Réaménagement des effectifs (MGP, vol. 4, chap. 20)
7. Management of Information Technology - Guidelines ["Gestion de la technologie de l'information: lignes directrices"]
8. Orientation des employés (MGP, vol. 1, chap. 15)
9. Planification de la retraite (MGP, vol. 4, chap. 13)
10. Formation en matière de sécurité et de santé au travail (MGP, vol. 12, chap. 4 (4-10))
11. Le harcèlement sexuel en milieu de travail (MGP, vol. 1, chap. 23)
12. Cadre de formation en gestion
13. Cours d'orientation en gestion (MGP, vol. 2, chap. 11-2)
14. Cours d'orientation en gestion pour les gestionnaires intermédiaires et les superviseurs (MGP, vol. 4, chap. 23)
15. Cours et affectation de perfectionnement (MGP, vol. 4, chap. 7)
16. Congé de perfectionnement des cadres (MGP, vol. 2, chap. 11-3)
17. Classification, Formation et Accréditation (MGP, vol. 3, chap. 2-6)

Activités et programmes additionnels

18. Échange Canada: programme administré par la CFP

19. Canadian Fellowship Program; administered by CCMD ["Programme des boursiers canadiens: programme administré par le CCG"]
20. Échange des cadres: programme administré par la CFP

21. Financial Officer and Internal Auditor Recruitment and Development Program (FORD/IARD); administered by OCG ["Programme de recrutement et de perfectionnement des agents financiers et des vérificateurs internes: programme administré par le BCG"]